

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 5Sžfk/42/2020
Identifikačné číslo spisu: 6018200686
Dátum vydania rozhodnutia: 29. marca 2023
Meno a priezvisko: JUDr. Katarína Benczová
Funkcia: predsedníčka senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:6018200686.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Kataríny Benczovej a zo sudkýň Mgr. Kristíny Babiakovej a JUDr. Zuzany Šabovej, PhD. (sudkyňa spravodajkyňa), v právnej veci žalobcu: Obec Veľké Kršteňany, so sídlom Veľké Kršteňany 157, 958 03 Partizánske, právne zast. Advokátska kancelária HKP Legal s.r.o. so sídlom Križkova 9, 811 04 Bratislava, IČO: 36 727 334, proti žalovanému (sťažovateľ): Ministerstvo financií Slovenskej republiky, so sídlom Štefanovičova 5, 817 82 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti postupu a rozhodnutia žalovaného č. MF/013956/2018-243/1071 z 21. augusta 2018, v konaní o kasačnej sťažnosti žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 24S/144/2018-127 zo dňa 21. novembra 2019, takto

r o z h o d o l :

I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť z a m i e t a.

II. Žalobcovi p r i z n á v a voči žalovanému nárok na náhradu dôvodne vynaložených trov kasačného konania.

O d ô v o d n e n i e

I.

Priebeh administratívneho konania

1. Úrad vládneho auditu, pracovisko Zvolen (ďalej len „prvostupňový orgán“) rozhodnutím č. 16/4891/18/030 zo dňa 3. mája 2018 uložil žalobcovi povinnosť odvieť finančné prostriedky, vo výške porušenia finančnej disciplíny, v sume 82.213,08 EUR. Svoje rozhodnutie založil na skutočnostiach:

a) u žalobcu (ďalej v texte aj ako „prijímateľ“) boli vykonané (I) administratívna kontrola žiadosti o platbu, vykonaná Fondom sociálneho rozvoja (ďalej len „FSR“), výsledkom ktorej bol Záznam z administratívnej kontroly ŽoP 206 zo dňa 23.01.2013 a (II) administratívna kontrola žiadosti o platbu, vykonaná Implementačnou agentúrou Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR (ďalej len „IA“), výsledkom ktorej bol Záznam z administratívnej kontroly ŽoP 208 zo dňa 12.01.2016 (ďalej len „administratívne kontroly“), na základe ktorých bolo zistené, že poskytnutý finančný príspevok nebol použitý v súlade s podmienkami Zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku

(ďalej len „Zmluva“), na úhradu oprávnených výdavkov, nevyhnutných na realizáciu aktivít projektu, čím poskytnutý finančný príspevok nebol zúčtovaný v celej jeho sume;

b) na základe vykonanej administratívnej kontroly FSR bola vydaná Žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov (6.3.2013), ktorá bola aktualizovaná žiadosťou IA (19.1.2016);

c) dôvodom pre neuznanie deklarováných výdavkov prijímateľom bolo porušenie pravidiel verejného obstarávania, čo bolo poskytovateľom odôvodnené v záznamoch z administratívnych kontrol, pričom z uvedených dôvodov poskytovateľ neschválil výdavky deklarované v žiadostiach o platbu. Nárok žalobcu na nenávratný finančný príspevok (ďalej len „NFP“) vznikol len v rozsahu určenom poskytovateľom;

d) žalobcovi bola poskytnutá zálohová platba v sume 82.213,08 EUR, ktorú bol povinný vrátiť najneskôr do 9.2.2015 platobnej jednotke. Poskytovateľ ho na vrátenie uvedenej platby vyzval, avšak žalobca ju nevrátil, čím porušil čl. 16, bod 4.10 všeobecných zmluvných podmienok v spojení s bodom 4.8.2, písm. B/ Systému finančného riadenia štrukturálnych fondov a kohézneho fondu, verzia 7.0 (ďalej len „Systém finančného riadenia“ alebo „SFRŠFaKF“). Zároveň tým porušil § 19 ods. 6 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách“) v spojení s čl. 2, bod 2.4 a čl. 3, bod 3.3 Zmluvy, čo sa kvalifikuje ako porušenie finančnej disciplíny podľa § 31 ods. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlách. Nakoľko sa jedná o prostriedky neschválené certifikačným orgánom, porušenie finančnej disciplíny tvoria prostriedky štátneho rozpočtu

2. Žalovaný rozhodnutím č. MF/013956/2018-243/1071 z 21. augusta 2018 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“) rozhodnutie prvostupňového orgánu potvrdil. V uvedenom rozhodnutí poukázal na to, že:

a) FSR vykonal v dňoch od 24.11.2011 do 19.12.2011 administratívnu kontrolu verejného obstarávania, výsledkom ktorej bol Záznam z administratívnej kontroly verejného obstarávania zo dňa 19.12.2011, na základe ktorého nebolo postúpené verejné obstarávanie na financovanie. IA vykonala opätovnú administratívnu kontrolu, v rámci ktorej kvalifikovala náklady, ktoré vznikli kontrolovaným (žalobcom) na základe Zmluvy o poskytovaní služieb zo dňa 10.05.2010 medzi prijímateľom a úspešným uchádzačom (spoločnosť V&P Consult, s.r.o.) ako neoprávnené. Žalobca predložil žiadosť o platbu dňa 13.12.2012, v ktorej účtoval sumu 85.531 EUR, pričom na základe následnej administratívnej kontroly tejto žiadosti, poskytovateľ označil neoprávnené výdavky v plnej výške na základe porušenia § 5 ods. 12 zákona o verejnom obstarávaní a nepostúpenia zmluvy s dodávateľom na financovanie. Zároveň zaslal žalobcovi žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov;

b) IA následne vydala Záznam z administratívnej kontroly ŽoP 208 zo dňa 12.01.2016, podľa ktorej žalobca opätovne predkladal výdavky prvýkrát predložené v Žiadosti o platbu 206. Na projekte je nezúčtovaná zálohová platba a nevysporiadaná žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov. Všetky výdavky nárokované zo zmluvy s úspešným uchádzačom neboli postúpené na financovanie, z dôvodu porušenia verejného obstarávania. Žalobca predložil k zúčtovaniu poskytnutej zálohovej platby v sume 82.213,08 EUR neoprávnené výdavky, a teda túto platbu bol povinný vrátiť. Tým, že žalobca poskytnutý NFP nepoužil na úhradu oprávnených výdavkov, porušil finančnú disciplínu a bola mu uložená povinnosť uhradiť odvod;

c) čl. 14 všeobecných zmluvných podmienok určuje podmienky pre zaradenie prijímateľom deklarováných výdavkov v žiadostiach o platbu do kategórie oprávnených výdavkov. Nesplnením ktorejkoľvek podmienky stráca výdavok štatút oprávnenosti. V dohodnutom systéme NFP zálohovou formou neuznaním oprávnenosti deklarováných výdavkov poskytovateľom je preukázaná skutočnosť, že prijímateľ čerpal NFP na neoprávnené výdavky, t. j. použil verejné prostriedky nad rámec oprávnenosti. Prijímateľovi boli na základe odsúhlasenej Žiadosti o platbu 101 prevedené finančné prostriedky, pričom táto suma predstavovala zálohovú časť z celkových rozpočtovaných výdavkov projektu. Prijímateľ preukázateľne nespĺnil podmienky pre zúčtovanie celej poskytnutej zálohovej platby, a tým mu vznikla povinnosť jej vrátenia. Tvrdenie žalobcu, že len časť NFP poskytnutá nad rozsah určený celkovým rozpočtom projektu je možné považovať za použitie nad rámec je zavádzajúce;

d) výrok prvostupňového rozhodnutia je formulovaný presne, určito a spĺňa náležitosti ustanovené § 47 ods. 1 Správneho poriadku;

e) prijímateľ čerpal NFP na základe Zmluvy s FSR, ktorý konal ako zástupca poskytovateľa na základe splnomocnenia z 2.11.2007, t. j. pred 1.1.2011, odkedy nadobudol účinnosť zákon č. 211/2000

Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších predpisov a z uvedeného dôvodu predmetné splnomocnenie nie je evidované v Centrálnom registri zmlúv;

f) žalobca bol povinný strpieť výkon administratívnej kontroly v zmysle Systému finančného riadenia, o ktorom mal vedomosť, keďže súhlasil s podpisom zmluvy.

g) z § 4 ods. 4 zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o finančnej kontrole“) nevyplýva povinnosť Úradu vládneho auditu konať len v prípade kumulatívneho splnenia dvoch podmienok nakladania s prostriedkami štátneho rozpočtu a rozpočtu EÚ. Nakladanie s týmito prostriedkami je potrebné chápať ako spojenie slov, ktoré sú si rovnocenné a nie kumulatívne. Prvostupňový orgán preto oprávnene uložil povinnosť odvedenia verejných prostriedkov žalobcovi;

h) predmetom kontroly bolo posúdenie oprávnenosti výdavkov kontrolným orgánom v súvislosti s dodržiavaním právnych predpisov a nie posudzovanie účelu NFP podľa rozpočtu projektu. Prvostupňový orgán neposudzuje kompetentnosť poskytovateľa pri poskytovaní a kontrole deklarovaných výdavkov, ale preveruje rozsah predloženej dokumentácie. Nakoľko rozhodnutie o nároku na platbu náleží výlučne poskytovateľovi, žiadny iný orgán nemôže rozhodnúť o oprávnenosti nad rámec, ako ich stanovil samotný poskytovateľ. Z uvedeného dôvodu žalovaný neposudzoval dôvody krátenia výdavkov, ale porušenie zmluvných podmienok, v nadväznosti na porušenie finančnej disciplíny;

i) podľa § 31 ods. 14 zákona o rozpočtových pravidlách odvod, penále a pokutu je možné uložiť do 5 rokov odo dňa preukázaného zistenia porušenia finančnej disciplíny, t. j. v danom prípade lehota neuplynula. V tejto súvislosti žalovaný poukázal na premlčaciu lehotu v zmysle čl. 3 bod 1 nariadenia Rady č. 2988/95.

II.

Priebeh súdneho konania

3. Žalobca sa správnu žalobou domáhal zrušenia napadnutého rozhodnutia v spojení s prvostupňovým rozhodnutím a vrátenia veci prvostupňovému orgánu na ďalšie konanie.

4. V rámci správnej žaloby žalobca namietal:

a) prvostupňový orgán neuviedol konkrétne ustanovenie v zmysle § 4 ods. 4 zákona o finančnej kontrole, ktoré by ho oprávňovalo na konanie a žalovaný sa s uvedenou námietkou žalobcu nijako nevysporiadal;

b) nedostatok právomoci prvostupňového orgánu, pretože podľa § 31 ods. 9 zákona o rozpočtových pravidlách je jeho právomoc podmienená kumulatívnym splnením dvoch podmienok, a síce, že ide o nakladanie s prostriedkami štátneho rozpočtu a s prostriedkami EÚ, avšak z výroku prvostupňového rozhodnutia vyplýva, že žalobcovi bol na základe zmluvy poskytnutý NFP len z prostriedkov štátneho rozpočtu;

c) vykonané dokazovanie nepreukazuje naplnenie hypotézy § 31 ods. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlách. Podľa zmluvy bol žalobca oprávnený použiť verejné prostriedky do maximálne zmluvne dojednanej výšky NFP, t. j. do sumy 205.532,71 EUR. Pri poskytnutí len časti NFP vo výške 82.213,08 EUR nemohol verejné prostriedky použiť nad rámec oprávnenia;

d) nezúčtovanie zálohovej platby v stanovenej lehote, či nevrátenie nezúčtovaného rozdielu poskytnutej platby, t. j. konanie, ktorého sa mal podľa opisu skutku obsiahnutého vo výroku prvostupňového rozhodnutia dopustiť, sa vecne ani obsahovo nevzťahuje na hypotézu skutkovej podstaty obsiahnutej v § 31 ods. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlách, ktorá predpokladá existenciu určitého oprávnenia a určitého limitu na čerpanie prostriedkov;

e) žalobca sa nedopustil porušenia § 19 ods. 6 zákona o rozpočtových pravidlách, pretože príslušné orgány neidentifikovali žiadny osobitný právny predpis, ktorý by stanovil nevyhnutné potreby a opatrenia súvisiace s realizáciou projektu. Zdôraznil, že oprávnené výdavky sú určené zmluvou ako súkromnoprávnym aktom, a nie osobitným predpisom, a preto ich nemožno zamieňať s nevyhnutnými potrebami a opatreniami;

f) za nesprávnu označil úvahu orgánu verejnej správy, že „oprávnený výdavok“ je len „zúčtovaný výdavok“, a pokiaľ poskytovateľ označil niektoré výdavky za neoprávnené, nesprávne ich považoval za nezúčtované. Zúčtovanie poskytnutej platby znamená predloženie dokladov o výdavkoch, na ktoré

bola poskytnutá platba použitá. Keďže žalobca v predložených ŽoZZP 206 a 208 preukázal, na čo prostriedky NFP použil, poskytnutú platbu (82 213,08 EUR) zúčtoval;

g) nedostatočne zistený skutkový stav veci, pretože žalovaný (ani prvostupňový orgán) v rozpore s § 32 ods. 1 Správneho poriadku nepreskúmal oprávnenosť žalobcom deklarovaných výdavkov. Tvrdenie žalovaného, že oprávnenosť výdavkov nie je oprávnený preskúmať je alibistické a rozporné s účelom správneho konania zistiť materiálnu pravdu. Poskytovateľ o oprávnenosti výdavkov formálne nerozhoduje. V dôsledku uvedeného nemal žalobca možnosť brániť sa voči tvrdenej neoprávnenosti výdavkov. Preto je preskúmané konanie jediným konaním, v ktorom sa žalobca môže domáhať preskúmania posúdenia „oprávnenosti“ ním deklarovaných výdavkov. Pokiaľ sa žalovaný aj prvostupňový orgán odmietli zaoberať oprávnenosťou výdavkov, potom je otázne, akým spôsobom skúmali oprávnenie na použitie verejných prostriedkov nad rámec oprávnenia, ktoré konštatovali. Keďže IA nevydala žiadne formálne rozhodnutie o (ne)oprávnenosti výdavkov, ktoré by bolo spôsobilé nadobudnúť právoplatnosť, mali si správne orgány v preskúmanom konaní urobiť v zmysle § 40 Správneho poriadku vlastný úsudok o tejto otázke;

h) v rámci odvolania nespochybňoval oprávnenie FSR konať. Splnomocnenie o delegovaní právomocí z roku 2012 medzi MPSVaR SR a FSR však bolo uzatvorené v roku 2012, kedy už inštitút povinného zverejňovania existoval;

i) pokiaľ poskytovateľ dospel k záveru, že žalobca porušil predpisy verejného obstarávania, bol podľa § 27a zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 528/2008 Z. z.“) povinný podať podnet na výkon kontroly zo strany Úradu pre verejné obstarávanie. Splnenie tejto povinnosti je podmienkou pre začatie správneho konania, ktoré je iné ako toto konanie;

j) z odôvodnenia nie je možné vyvodiť, na základe akých skutočností dospel žalovaný k záveru, že sa jedná o opakujúcu alebo pokračujúcu nezrovnalosť. Pokiaľ aj hypoteticky nastala nezrovnalosť (čo žalobca popiera), táto by bola jednorazová, identifikovaná v r. 2011, t. j. premlčacia doba v zmysle nariadenia č. 2988/95 už uplynula;

k) vady výroku, pretože prvostupňové rozhodnutie neobsahuje popis skutku, t. j. akým konkrétnym konaním mal žalobca naplniť skutkovú podstatu § 31 ods. 1 písm. b) zákona č. 523/2004 Z. z. Poukázal na rozhodnutie Krajského súdu v Banskej Bystrici sp. zn. 23S/27/2018 z 18. júla 2018 s tým, že v záujme právnej istoty by mal správny súd obdobným spôsobom rozhodnúť aj o jeho žalobe a žalobou napadnuté rozhodnutie žalovaného aj prvostupňové rozhodnutie zrušiť.

5. Žalovaný vo svojom vyjadrení navrhol, aby správny súd žalobu zamietol. V podstatnej časti žalovaný zopakoval tvrdenia uvádzané v napadnutom rozhodnutí. Nad rámec uviedol, že podkladom pre vydanie rozhodnutí v správnom konaní nemusia byť podľa Pokynu MF SR č. MF/011417/2017-243 len výsledky kontroly, či vládneho auditu, ale aj podania, návrhy a vyjadrenia, dôkazy, ako aj skutočnosti všeobecne známe a ďalšie relevantné skutočnosti, nevyhnutné pre zdokumentovanie porušenia finančnej disciplíny, ako to bolo v prípade žalobcu. Prvostupňový orgán posúdil opodstatnenosť podnetu kontrolných orgánov, preskúmal dôkazový materiál, pričom predmetom kontroly nebolo posúdenie účelu použitia NFP. Poskytovateľ postupoval v zmysle a rozsahu svojich právomocí a povinností učených Systémom finančného riadenia, pričom prvostupňový orgán neposudzuje kompetentnosť poskytovateľa.

6. Žalobca v replike k vyjadreniu žalovaného poukázal na to, že z § 4 ods. 4 zákona o finančnej kontrole nevyplýva prvostupňovému orgánu konať iba v prípade kumulatívneho splnenia dvoch podmienok. V uvedenom prípade je potrebné chápať podmienky rovnocenne (nakladanie s prostriedkami štátneho rozpočtu a rozpočtu EÚ). Vo vzťahu k uvedenému bola prijatá novela zákona o finančnej kontrole, kde už spojka „a“ absentuje. Prvostupňový orgán kladie v rozhodnutí žalobcovi za vinu, že nezúčtoval zálohovú platbu a preto ju bol povinný vrátiť. Nezúčtovanie zálohovej platby a použitie prostriedkov nad rámec oprávnenia však spolu vecne ani kvalifikačne nesúvisia. Žalovaný argumentoval, že nesplnením podmienok zmluvy žalobca porušil aj iné zákony, na ktoré zmluva odkazuje, avšak tieto žalovaný nešpecifikuje. Zároveň podľa žalobcu právny vzťah určený zmluvou je čisto súkromnoprávny. Rovnako Systém finančného riadenia nie je právnym predpisom a tak je otázne, dodržiavanie akých právnych predpisov prvostupňový orgán vlastne posudzoval.

7. Zo skutkovej vety prvostupňového rozhodnutia vyplýva, že žalobca nepoužil NFP na úhradu oprávnených výdavkov, na základe čoho vyvodzuje voči žalobcovi deliktuálnu zodpovednosť, avšak súčasne žalovaný rezignuje na zistenie, či k použitiu NFP na (ne)oprávnené výdavky skutočne došlo.

Práve otázka použitia NFP je rozhodná pre to, či došlo k porušeniu finančnej disciplíny. Čo sa týka splnomocnenia z 27.2.2012, je nepochybné, že MPSVaR SR a FSR všetky svoje úkony voči prijímateľovi zakladali práve na tomto splnomocnení. Žalovaný ale odkazuje na splnomocnenie z roku 2007 a v takom prípade je zrejмый rozpor medzi vôľou a prejavom vôle konajúcich subjektov, čo spôsobuje neplatnosť takýchto právnych úkonov v zmysle Občianskeho zákonníka. Žalobca nenamietal, že ministerstvo bolo oprávnené vykonať kontrolu, avšak nie FSR, ktorý nebol na to splnomocnený. Zároveň žalobca zastával názor, že zákon č. 528/2008 Z. z. je lex specialis voči zákonu o rozpočtových pravidlách. K povahe nezrovnalosti žalobca uviedol, že táto nemá pokračovaciu ani opakujúcu sa povahu.

8. Žalovaný vo vyjadrení k replike zotrval na svojej predchádzajúcej argumentácii.

III.

Rozhodnutie správneho súdu

9. Správny súd rozsudkom č. k. 24S/144/2018-127 zo dňa 21. novembra 2019 prvostupňové rozhodnutie v spojení s rozhodnutím žalovaného zrušil a vec vrátil prvostupňovému orgánu na ďalšie konanie.

10. Námietku nezákonnosti, spočívajúcu v tvrdených vadách výroku prvostupňového rozhodnutia, vyhodnotil správny súd ako nedôvodnú. V preskúmvanej veci obsahuje výrok rozhodnutia rozhodnutie vo veci aj s uvedením ustanovenia právneho predpisu, podľa ktorého sa rozhodlo. Konkrétne bola vyjadrená aj výška neoprávnené použitých finančných prostriedkov na daný Projekt sumou 82.213,08 EUR. Rozhodnutie obsahuje dostatočný popis skutočností rozhodných pre posúdenie, že zo strany žalobcu došlo k porušeniu finančnej disciplíny z hľadiska času i spôsobu vymedzením konkrétnych žiadostí o zúčtovanie zálohových platieb, z ktorých bolo vykonanými administratívnymi kontrolami zistené neoprávnené použitie NFP.

11. Preskúvaným rozhodnutím nebolo rozhodnuté o uložení sankcie podľa § 32 zákona o rozpočtových pravidlách, teda žalobca nebol za porušenie finančnej disciplíny potrestaný. Bola mu len uložená povinnosť vrátiť poskytnuté finančné prostriedky, ktoré použil nad rámec oprávnenia, aby bol dosiahnutý stav súladný so zákonom na základe dohodnutých zmluvných podmienok, čím do jeho vlastnej majetkovej sféry nebolo zasiahnuté, a preto nebolo možné považovať preskúvané rozhodnutie za výsledok správneho trestania. Preto nebol ani dôvod na postup podľa § 194 a nasl. SSP. Správny súd poukázal aj na nariadenie Rady ES č. 2988/95, z ktorého vyplýva, že sa povinnosť odvodu neoprávnené čerpaných verejných prostriedkov výslovne nepovažuje za sankciu, keď inak v druhej hlave, čl. 5 tohto nariadenia je upravená možnosť uloženia správnej sankcie v rôznej forme pre úmyselnú nezrovnalosť alebo nezrovnalosť spôsobenú nedbanlivosťou.

12. Dôvodnosť námietky žalobcu o uplynutí lehoty na uloženie sankcie nemohol správny súd posúdiť, pretože administratívny spis neobsahoval dôkaz o doručení Záznamu z administratívnej kontroly ŽoZZP 206 žalobcovi. K argumentácii žalobcu, že začiatok lehoty na uloženie sankcie bolo potrebné počítat' od prvého identifikovania nezrovnalosti v roku 2011 správny súd uviedol, že nemá oporu v § 31 ods. 14 zákona o rozpočtových pravidlách. Ním je počiatok plynutia päť ročnej lehoty na uloženie odvodu za porušenie finančnej disciplíny viazaný na „deň preukázaného zistenia porušenia finančnej disciplíny“ a nie na „deň zistenia porušenia finančnej disciplíny“, ako sa žalobca mylne domnieva. Z § 24d ods. 2 písm. b) zákona č. 528/2008 Z. z. vyplýva, že zamestnanci riadiaceho orgánu sú pri vykonávaní administratívnej kontroly povinní oboznámiť kontrolovaný subjekt, t. j. žalobcu so závermi administratívnej kontroly, ktorým je v zmysle § 24e ods. 1 cit. zákona Záznam z administratívnej kontroly, ktorý obsahuje zoznam dokladov a iných písomností vzťahujúcich sa k predmetu administratívnej kontroly, opis zistených nedostatkov a závery vyvedené zo zistení. Záznam z administratívnej kontroly je dôkazným prostriedkom, ktorý, ak má na jeho základe začať administratívne konanie, musí byť žalobcovi spolu s posudzovanými dokladmi doručený, pretože pred začatím administratívneho konania sa vyžaduje jeho písomné vyjadrenie k záverom administratívnej kontroly. Z uvedeného potom logicky vyplýva, že za preukázané zistenia možno považovať len také, s ktorými bol žalobca oboznámený, t. j. dňom preukázaného zistenia porušenia finančnej disciplíny je deň, keď mu bol Záznam z administratívnej kontroly doručený. Dĺžka (štyri roky) a počítanie plynutia premlčacej doby je upravené aj v čl. 3 nariadenia Rady ES č. 2988/95. Na priloženej doručenej k Záznamu z administratívnej kontroly ŽoZZP 206 nebol uvedený rok doručenia, ale len deň a mesiac.

13. Námietku nezákonnosti spočívajúcu v nedostatku vecnej príslušnosti prvostupňového orgánu vo veci konať, pretože žalobcovi nebol podľa obsahu prvostupňového rozhodnutia poskytnutý NFP z prostriedkov EÚ, ale len zo štátneho rozpočtu vyhodnotil správny súd ako nedôvodnú. Právnym titulom, na základe ktorého bol žalobcovi NFP poskytnutý, je Zmluva, z ktorej vyplýva, že Projekt žalobcu je spolufinancovaný Európskym sociálnym fondom z prostriedkov pre Operačný program Zamestnanosť a sociálna inklúzia (čl. 2 bod 2.2). Poskytnutý NFP je tvorený prostriedkami EÚ a štátneho rozpočtu Slovenskej republiky (čl. 2 bod 2.5). Z ustanovenia § 31 ods. 9 zákona o rozpočtových pravidlách vyplýva, že odvod za porušenie finančnej disciplíny štátnou rozpočtovou organizáciou a štátnou príspevkovou organizáciou pri nakladaní s prostriedkami štátneho rozpočtu SR a s prostriedkami EÚ ukladá Úrad vládneho auditu. To znamená, že podmienky vecnej príslušnosti prvostupňového orgánu boli dané, pretože žalobca nakladal v rámci realizácie aktivít Projektu s prostriedkami štátneho rozpočtu SR aj s prostriedkami EÚ.

14. Ďalej správny súd uviedol, že rozhodnutie môže byť nepreskúmateľné pre jeho nezrozumiteľnosť, teda nejasnosť alebo protirečivosť alebo pre nedostatok odôvodnenia. Označenie zákonného ustanovenia, vymedzujúceho právomoc prvostupňového orgánu vo veci rozhodnúť nie je v zmysle platnej právnej úpravy obsahovou náležitosťou odôvodnenia rozhodnutia, a preto neuvedenie konkrétneho písmena § 4 ods. 4 zákona o finančnej kontrole, na základe ktorého prvostupňový orgán vo veci konal, nepreskúmateľnosť rozhodnutia nespôsobilo. Žalobcom tvrdená nepreskúmateľnosť rozhodnutia žalovaného vo vzťahu k jeho argumentácii súvisiacej so žalobcom tvrdenou potrebou splnenia podmienky nakladania s prostriedkami štátneho rozpočtu SR a s prostriedkami EÚ kumulatívne, pre založenie vecnej príslušnosti prvostupňového orgánu bola právne bezvýznamná, pretože nakladanie žalobcu s prostriedkami EÚ a s prostriedkami štátneho rozpočtu SR bolo preukázané obsahom uzavretej Zmluvy. Rovnako tvrdenie žalobcu, že výrok prvostupňového rozhodnutia nekorešponduje s jeho odôvodnením (rovnako aj rozhodnutie žalovaného) nemalo oporu v ich obsahu. Podstatou prvostupňového rozhodnutia, ktoré bolo potvrdené rozhodnutím žalovaného bolo zistenie, že žalobca nepoužil poskytnutý NFP na úhradu oprávnených výdavkov nevyhnutných na realizáciu aktivít Projektu za splnenia vo výroku uvedených podmienok, čo bolo vyhodnotené ako použitie verejných prostriedkov nad rámec oprávnenia, čo je porušením finančnej disciplíny. Takto formulovaný výrok rozhodnutia bol z hľadiska skutkových zistení aj ich právneho posúdenia v odôvodnení rozhodnutia ozrejmený. Povinnosť odvodu finančných prostriedkov vo výške porušenia finančnej disciplíny nebola žalobcovi uložená pre nezúčtovanie zálohovej platby v stanovenej lehote, či nevrátenie nezúčtovaného rozdielu poskytnutej platby, ako to žalobca v rozpore s obsahom výroku rozhodnutia tvrdil. Vyjadrenie sa prvostupňového orgánu verejnej správy k týmto skutočnostiam presahovalo rámec potrebného rozsahu odôvodnenia rozhodnutia, čo však jeho nepreskúmateľnosť nespôsobilo. De facto bolo len upozornením žalobcu na ďalšie možné konzekvencie neoprávnené čerpaného NFP. Obsahu rozhodnutia žalovaného nezodpovedá ani tvrdenie žalobcu, že nebol identifikovaný žiadny právny predpis predpokladaný v § 19 ods. 6 zákona o rozpočtových pravidlách, pretože bolo poukázané na Zmluvu, ktorá vo svojom obsahu odkazuje na právne predpisy, ktorými bol žalobca povinný sa riadiť, keďže na podmienky Zmluvy jej podpisom pristúpil. Žalovaný uviedol svoju argumentáciu k existencii oprávnenia FSR vykonať administratívnu kontrolu ŽoZZP 206, a teda jeho rozhodnutie v tejto otázke vadou nepreskúmateľnosti netrpí. Žalovaný nie je povinný vyvracať argumentáciu žalobcu, ako sa žalobca mylne, v rozpore s § 47 ods. 3 Správneho poriadku domnieva, ale má povinnosť uviesť len svoju vlastnú úvahu, ktorá ho k rozhodnutiu viedla.

15. Podstatou odvolacej námietky premlčania bolo tvrdenie žalobcu, že 4-ročná premlčacia doba na uloženie povinnosti odvodu finančných prostriedkov už uplynula, pretože prvýkrát bola vytykaná nezrovnalosť zistená už v roku 2011. K uvedenému sa s ohľadom na počiatok plynutia premlčacej lehoty žalovaný vyjadril v bode VIII. rozhodnutia tak, že premlčacia lehota neuplynula, pretože dňom preukázaného zistenia porušenia finančnej disciplíny je deň oboznámenia žalobcu s jeho povinnosťou vrátiť nezúčtovanú sumu NFP vo výške 82.213,08 EUR, t. j. 19. január 2016. To znamená, že k namietanej skutočnosti sa žalovaný vyjadril, preto žalobcom tvrdená nepreskúmateľnosť rozhodnutia bola v rozpore s jeho obsahom, a preto bola nedôvodná. De facto bola len vyjadrením nesúhlasu žalobcu s jej vyhodnotením, čo nepreskúmateľnosť rozhodnutia nezakladá.

16. Námietku nedostatku oprávnenia FSR vykonať administratívnu kontrolu ŽoZZP 206 nepovažoval správny súd za dôvodnú. Keďže zmluva o splnomocnení z 22. februára 2012 nebola do troch mesiacov od jej uzavretia zverejnená v Centrálnom registri zmlúv, čo nebolo medzi účastníkmi sporné platí, že k

jej uzavretiu nedošlo (§ 47a ods. 1, 4 zákona č. 211/2000 Z. z.). FSR bol oprávnený vykonať administratívnu kontrolu na základe splnomocnenia z 2. novembra 2007, ktoré predchádzalo splnomocneniu z 27. februára 2012.

17. Námietku nedostatku podmienok konania rovnako vyhodnotil správny súd ako nedôvodnú. NFP bol žalobcovi ako jeho prijímateľovi poskytnutý na základe uzavretej Zmluvy, v ktorej v čl. 2 bod 4 VZP bolo dojednané, že poskytovateľ vykoná administratívnu kontrolu obstarávania tovarov, služieb, stavebných prác a súvisiacich postupov v zmysle zákona č. 528/2008 Z. z. a so závermi administratívnej kontroly prijímateľa oboznámi. Aj z bodu 3.2 písm. iv) SFRŠFaKF vyplýva, že každý riadiaci orgán môže splnomocniť vykonávaním niektorých svojich kompetencií vládou určené sprostredkovateľské orgány pod riadiacim orgánom, pričom celková zodpovednosť za riadenie programov ako aj za plnenie úloh vykonávaných sprostredkovateľskými orgánmi pod riadiacim orgánom ostáva riadiacemu orgánu. Vykonaním administratívnej kontroly ŽoZZP 206 a 208 poveril riadiaci orgán sprostredkovateľský orgán, t. j. FSR, resp. IA MPSVaR SR, vrátane kontroly postupov realizovaných v rámci verejného obstarávania. Postup v zmysle § 27a zákona č. 528/2008 Z. z. sa v zmysle čl. 2 bod 18 VZP realizuje len v prípade, že nedodržanie princípov a postupov verejného obstarávania poskytovateľ identifikuje až po úhrade oprávnených výdavkov v žiadosti o platbu týkajúcej sa verejného obstarávania. Keďže porušenie princípov a pravidiel verejného obstarávania bolo v preskúmvanej veci zistené skôr, než boli žalobcom uplatnené výdavky uznané za oprávnené, neboli splnené podmienky pre postup v zmysle § 27a cit. zákona, ktorého sa žalobca dožadoval. V prípade neuznania výdavkov, predložených v ŽoZZP za oprávnené má žalobca ako prijímateľ NFP možnosť oprávnenosť výdavkov preukázať odstránením zistených nedostatkov a v prípade, že tak neučiní, sprostredkovateľský orgán ho vyzve na vrátenie zálohovo poskytnutého NFP, ktorý mu pre neuznanie oprávnenosti deklarovaných výdavkov nepatrí. V prípade, že si povinnosť vrátenia zálohovo poskytnutého NFP nesplní, postupuje sprostredkovateľský orgán tak, že spisovú dokumentáciu predloží Úradu vládneho auditu. Uvedený postup bol v preskúmvanej veci realizovaný, a preto nebola dôvodná žalobná námietka, že vo veci tvrdeného porušenia pravidiel/princípov verejného obstarávania mal na základe podnetu FSR, resp. IA MPSVaR SR rozhodovať Úrad vládneho auditu.

18. Námietku nesprávneho právneho posúdenia veci považoval správny súd za nedôvodnú. Tvrdenie žalobcu, že oprávnené výdavky, s ktorými mohol disponovať boli určené sumou 205.532,71 EUR, t. j. maximálne zmluvne dojednanou výškou NFP, a teda, že ak čerpal NFP len do výšky 82.213,08 EUR, nemohol použiť verejné prostriedky nad rámec oprávnenia, nemala oporu v obsahu uzavretej Zmluvy. Podľa čl. 16 bod 4.15 VZP sú oprávnenými výdavkami len tie žalobcom deklarované výdavky, ktoré poskytovateľ (v zastúpení FSR, resp. IA MPSVaR SR) uzná na základe predloženej ŽoZZP za oprávnené. Keďže u žalobcu neboli ním predložené výdavky uznané za oprávnené, čerpal verejné prostriedky nad rámec oprávnenia, a preto hypotéza § 31 ods. 1 písm. d) zákona o rozpočtových pravidlách bola naplnená. Obsahu rozhodnutí nezodpovedalo ani tvrdenie žalobcu, že sa nemohol dopustiť porušenia § 19 ods. 6 zákona o rozpočtových pravidlách, pretože nebol definovaný žiadny osobitný právny predpis, predpokladaný v tomto zákonom ustanovení, ktorého sa mal dopustiť. Osobitný právny predpis bol označený poukazom na uzavretú Zmluvu, ktorá vo svojom obsahu odkazuje na právne predpisy SR a EÚ, ku ktorých dodržiavaniu sa žalobca zaviazal. Žalobca sa podľa súdu mýlil aj v tvrdení, že oprávnený výdavok je výdavok zúčtovaný, pretože predpokladom označenia deklarovaných výdavkov za oprávnené nie je skutočnosť, že výdavky boli predložené k zúčtovaniu v ŽoZZP. Predpokladom označenia deklarovaných výdavkov za oprávnené je, že po ich kontrole poskytovateľom neboli zistené žiadne porušenia podmienok Zmluvy, či právnych predpisov, na ktoré Zmluva odkazuje.

19. Podľa správneho súdu pochybenie pri zisťovaní skutkového stavu veci bolo žalobcom namietané dôvodne a vyústilo do zrušenia žalobou napadnutého rozhodnutia. Nedostatky v skutkových zisťeniach spočívajú buď v nevykonaní navrhnutých dôkazov potrebných na zistenie rozhodujúcich skutočností, alebo v nesprávnom hodnotení vykonaných dôkazov, čoho dôsledkom sú nesprávne skutkové zistenia. Pre rozhodnutie žalovaného bolo podstatné skutkové zistenie, že výdavky vynaložené žalobcom v rámci realizácie aktivít Projektu, ktoré boli hradené (aj) zo zálohovo poskytnutej časti NFP vo výške 82.213,08 EUR, neboli uznané za oprávnené. Dôvodom mali byť kontrolné zistenia FSR, resp. IA MPSaR SR, že pri ich vynakladaní boli porušené pravidlá a princípy verejného obstarávania, ktoré bol

žalobca povinný dodržiavať, čím porušil zmluvne dohodnuté podmienky použitia NFP, ktorých obsahom bolo aj dodržiavanie zákonov EÚ a SR, tvoriacich rámec oprávnenia.

20. Nevyhnutným východiskom pre posúdenie vecnej správnosti, t. j. zákonnosti rozhodnutia žalovaného, ktorý prvostupňové rozhodnutie potvrdil, je nesporné skutkové zistenie, či výdavky uplatnené žalobcom k zúčtovaniu boli vynaložené v rozpore, alebo v súlade s podmienkami vyplývajúcimi zo Zmluvy. V priebehu administratívneho konania žalobca bezúspešne namietal závery z vykonaných kontrol verejného obstarávania, že v rámci realizácie aktivít Projektu porušil zákon o verejnom obstarávaní. Žalovaný (ako aj prvostupňový orgán) tvrdil, že nie je oprávnený preskúmať „oprávnenosť výdavkov“ s tým, že predmetom jeho konania nebolo posudzovanie dôvodov krátenia/neuznania žalobcom deklarovaných výdavkov, ale len porušenie zmluvných podmienok žalobcom v nadväznosti na porušenie finančnej disciplíny. Právna úvaha žalovaného, že pokiaľ pravidlá pre zúčtovanie zálohových platieb stanovuje riadiaci orgán a kompetenciu na posudzovanie oprávnenosti výdavkov má na základe splnomocnenia poskytovateľa NFP výlučne IA MPSVaR SR (predtým FSR), ktorá jediná môže rozhodnúť o vzniknutom nároku žalobcu ako prijímateľa NFP na príslušnú platbu, potom Úrad vládneho auditu a ani žalovaný, nemajú oprávnenie preskúmať skutočnosť týkajúcu sa poskytnutia NFP, účelu jeho použitia, a teda ani výsledky kontroly použitia NFP, v dôsledku čoho žalovaný (prvostupňový orgán verejnej správy) v rámci svojho administratívneho konania preveruje len rozsah predloženej dokumentácie k výsledkom administratívnych kontrol a podklady k preukázaniu tvrdeného porušenia podmienok dohodnutých Zmluvou, nemá oporu v platnej právnej úprave. Uvedená právna úvaha je výsledkom nesprávneho právneho posúdenia veci, pretože podľa § 31 ods. 12 zákona o rozpočtových pravidlách sa ukladanie a vymáhanie odvodu, penále a pokuty riadi Správnym poriadkom. V jej dôsledku žalovaný v rozpore so svojou povinnosťou presne a úplne zistiť skutočný stav veci (§ 32 ods. 1 Správneho poriadku) a vydať rozhodnutie na základe spoľahlivo zisteného stavu veci (§ 46, § 3 ods. 5 Správneho poriadku) nezistoval, či skutkové tvrdenie, z ktorého vychádzal, t. j. neoprávnené čerpanie NFP zodpovedá skutočnosti. Záznam z administratívnej kontroly verejného obstarávania nie je administratívnym rozhodnutím. Je dôkazným prostriedkom, ktorý je jedným z podkladov rozhodnutia, a ktorý podlieha hodnoteniu ako každý iný dôkaz. Orgány verejnej správy majú povinnosť zistiť skutočný stav veci presne a úplne a za tým účelom majú povinnosť obstarat' potrebné podklady pre rozhodnutie (§ 32 ods. 1, 2 Správneho poriadku), ku ktorým, aj k spôsobu ich zistenia, má žalobca ako účastník konania právo sa vyjadriť a môže navrhnúť vykonanie ďalších dôkazov.

21. Záväzným podkladom (skutkovým zistením), ktoré hodnoteniu nepodlieha, môže byť len právoplatné rozhodnutie príslušného orgánu, vydané v príslušnom konaní, so zachovaním všetkých príslúchajúcich procesných práv žalobcu ako jeho účastníka o spornej otázke, ktorý však v preskúmvanej veci predložený nebol, a preto bolo v zmysle uvedených zákonných ustanovení povinnosťou prvostupňového orgánu, resp. žalovaného, podrobiť jednotlivé zistenia z administratívnych kontrol svojmu vlastnému posúdeniu, či išlo vo vzťahu k tvrdenému porušeniu zákona o verejnom obstarávaní žalobcom o správne zistenia, s ktorými sa mohol stotožniť. Porušenie zákona o verejnom obstarávaní je porušením podmienok Zmluvy, ktoré sa žalobca zaviazal dodržiavať, a teda aj podľa prezentovanej správnej úvahy je predmetom preskúmvaného administratívneho konania. Preskúvanie tvrdeného porušenia podmienok Zmluvy musí mať vecný, a nie len formálny obsah, ako tomu bolo v danej veci. Inak nebol účel správneho konania (§ 3 Správneho poriadku) naplnený. Keďže sa správne orgány spornou otázkou (porušenie zákona o verejnom obstarávaní) vôbec nezaoberali, ich rozhodnutia ani neobsahujú argumentáciu nevyhnutnú pre posúdenie ich vecnej správnosti. To znamená, že svoje rozhodnutia založili na skutkovom tvrdení, ktorého pravdivosť neskúmali, a teda nezistili presne a úplne skutočný stav veci, hoci to bolo pre vydanie rozhodnutia kľúčové.

22. Správny súd uviedol, že v ďalšom konaní prvostupňový orgán predovšetkým vyrieši otázku, či možno ešte žalobcovi uložiť povinnosť odvodu finančných prostriedkov a za tým účelom posúdi a ozrejmi charakter nezrovnalosti (pokračujúca alebo opakujúca sa) a prípadné prerušenie plynutia premlčacej lehoty pri opakovanom kontrolovaní oprávnenosti predložených výdavkov. Ak dospeje k záveru, že k premlčaniu možnosti uložiť žalobcovi povinnosť odvodu finančných prostriedkov nedošlo, na základe už predložených dokladov a po ich vyhodnotení alebo po doplnení dokazovania v potrebnom rozsahu a pri zachovaní procesných práv žalobcu, posúdi oprávnenosť žalobcom predložených výdavkov uplatnených v ŽoZZP, t. j. ich (ne)čerpanie nad rámec oprávnenia podľa

podmienok upravených Zmluvou, t. j. vrátane zákona o verejnom obstarávaní. Povinnosť odvodu možno žalobcovi uložiť len ak bude nesporne preukázané, že sa dopustil porušenia finančnej disciplíny, a teda, že čerpal verejné prostriedky nad rámec oprávnenia. Záverom správny súd poukázal na to, že na námietky nezákonnosti, ktoré neboli uplatnené v žalobe, resp. boli dopĺňané už nemohol prihliadnuť z dôvodu, že boli uplatnené po uplynutí lehoty na podanie správnej žaloby.

IV.

Argumentácia účastníkov v kasačnom konaní

23. Proti rozsudku správneho súdu podal v zákonnej lehote žalovaný (sťažovateľ) kasačnú sťažnosť podľa § 440 ods. 1 písm. g) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“) a navrhol, aby kasačný súd zrušil napadnutý rozsudok a vec vrátil správne mu súdu na ďalšie konanie.

24. Sťažovateľ súhlasil s argumentáciou správneho súdu, že dátum identifikácie nezrovnalosti z roku 2011 je identifikácia dňa zisteného porušenia finančnej disciplíny a nie dňa preukázaného zistenia porušenia finančnej disciplíny. Zákon začiatok plynutia lehoty neviaže na zistenia kontrolného orgánu, ale na preukázané zistenia, pretože až od momentu preukázaného zistenia porušenia finančnej disciplíny začína plynúť päťročná lehota v súlade s § 31 ods. 14 zákona o rozpočtových pravidlách. Právny rámec, ktorým sa riadia vzťahy medzi poskytovateľom a prijímateľom NFP zahŕňa tak právne predpisy SR ako aj EÚ a zmluvné dojednania, a riadiace akty poskytovateľa, avšak neobsahuje žiadnu lehotu na vykonanie administratívnej kontroly, umožňuje jej vykonanie bez časového obmedzenia, a to aj opakovanie a neobsahuje žiadne lehoty na jej ukončenie, preto je dátum zaslania ZAK bezpredmetný. Avšak čo sa týka záverov o výsledku kontrol, zákon č. 528/2008 Z. z. stanovil kontrolujúcemu orgánu povinnosť oboznámiť kontrolovaný subjekt s výsledkami kontroly. Na to, aby bola splnená táto podmienka pre deň preukázaného zistenia porušenia finančnej disciplíny musí byť naplnený obsah § 24e ods. 2 zákona č. 528/2008 Z. z.: „Ak sa na základe záverov administratívnej kontroly má začať konanie podľa všeobecného predpisu o správnom konaní, riadiaci orgán vyžaduje od kontrolovaného subjektu v lehote určenej riadiacim orgánom písomné vyjadrenie k záverom administratívnej kontroly; k záznamu sa priložia doklady a iné písomnosti vzťahujúce sa k predmetu administratívnej kontroly.“

25. Poskytovateľ zaslal žalobcovi list: Predloženie Žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov č. s. A/2013/01697/336, č. z. A/2013/002403 zo dňa 1.3.2013 (ďalej len „Žiadosť o vrátenie 1“), ktorého prílohou bola Žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov č. 27120230103/Z01 zo dňa 6.3.2013 (na sumu 82.213,08 €). Doručenie predmetnej žiadosti namietal správny súd v rozsudku. Na doručení je vyznačený dátum 18.10., keďže poštový doručovateľ nevyznačil rok. Na doručení je vyznačené číslo záznamu: 002403, ktoré dokazuje doručovanie vyššie uvedenej žiadosti. Rok doručenia žiadosti o vrátenie 1 je nesporný, nakoľko dátum jeho vytvorenia je 1.3.2013, t. z. list bol preukázateľne doručený taktiež v roku 2013 (18.10.2013). Riadiaci orgán uvedenú žiadosť o vrátenie 1 zaslal z dôvodu uvedeného v bode 4.8.2 Systém zálohových platieb podľa SFRŠ a KF (účinný od 1.2.2014), ktorý umožnil stanoviť prísnejšie pravidlá pre poskytnutie zálohovej platby a zúčtovanie zálohovej platby ako tie, ktoré sú definované v SFRŠ a KF, čiže mu umožňoval nezúčtované finančné prostriedky žiadať vrátiť. Avšak ten istý SFRŠ a KF umožňoval zúčtovať zálohové platby v rozsahu 100 % až do jedného roka od účinnosti SFRŠ a KF (t. j. do 2.2.2015) pre prípad, že by sa mu nepodarilo vrátiť nezúčtované finančné prostriedky do 7 kalendárnych dní od uplynutia vyššie uvedeného roka, teda do 9.2.2015, vzhľadom k tomu, že bol žalobcovi poskytnutý NFP v sume 82.213,08 € dňa 9.3.2011.

26. Sťažovateľ namietal, že podkladom pre vydanie rozhodnutia boli Záznamy z administratívnej kontroly, ktoré sú výsledkom procesu vykonaného poskytovateľom NFP povereného na vykonanie administratívnych kontrol, ktoré sú jedným z podkladov, resp. dôkazov pre správne konanie. Tieto slúžili v rámci dôkazného konania orgánu verejnej správy ako jeden z najdôležitejších dôkazných prostriedkov, ktorý správny orgán v rámci svojej činnosti posudzoval jednotlivo a vo vzájomnej súvislosti s ďalšími. Žalobca mal možnosť v rámci celého správneho konania predkladať dôkazy na svoju obranu, táto možnosť mu bola daná už v oznámení o začatí správneho konania. Všetky dôkazy boli v rámci správneho konania súčasťou administratívneho spisu. Výsledok dôkazného procesu vychádzal z procesu logického a systematického úsudku orgánu verejnej správy s porovnávaním s

príslušnými zákonmi. Všetky zistenia správny orgán vyhodnotil jednotlivo a vo vzájomných súvislostiach, ktoré podrobil svojmu vlastnému posúdeniu so záverom, že išlo o zistenie správne, a preto sa s nimi stotožnil.

27. Sťažovateľ uviedol, že neposudzuje kompetentnosť poskytovateľa pri poskytovaní NFP a pri následnom vykonávaní kontroly deklarovaných výdavkov prijímateľom. Prvostupňový orgán preveril rozsah predloženej dokumentácie k výsledkom administratívnych kontrol a od kontrolného orgánu vyžiadal doplnenie chýbajúcich dôkazov, ako podkladu k preukázaniu porušenia podmienok dohodnutých Zmluvou. Preukázateľne poskytovateľ splnením postupov určených v SFRŠF a KF (bod 3.2, bod 4.8.2: bod 4, bod 6, bod 10, bod 11, bod 12) vykonal kontrolu deklarovanej sumy v ŽoZZP a jej súlad s právnymi predpismi SR a EÚ, najmä verejné obstarávanie, a to na základe svojich kompetencií. Nakoľko rozhodnutie o nároku na platbu v tomto prípade prináleží výlučne poskytovateľovi, žiadny iný orgán verejnej správy nemôže rozhodnúť o oprávnenosti výdavkov nad rámec, ako ich stanovil poskytovateľ pri poskytnutí NFP. Z uvedeného dôvodu sa v správnom konaní neposudzovali dôvody krátenia výdavkov, ale porušenie zmluvných podmienok v nadväznosti na porušenie finančnej disciplíny. Ak by mal sťažovateľ povinnosť zisťovať porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania, tak by v danej veci nebol vecne príslušným orgánom, pretože toto je vo výlučnej kompetencii Úradu pre verejné obstarávanie (Rozsudok NS SR sp. zn. 3Komp/1/2017 z 18. septembra 2019). Námietka pochybnosti o zistenom skutkovom stave s ohľadom na vyššie uvedené nemá vecný základ.

28. Žalobca vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti poukázal na procesné vady kasačnej sťažnosti, spočívajúce v neoznačení dátumu, kedy bolo sťažovateľovi doručené napadnuté rozhodnutie a zo samotného podania nie je zrejmé, v akom rozsahu sa kasačná sťažnosť podala. Uviedol, že zo žiadnej časti kasačnej sťažnosti nie je možné identifikovať právne posúdenie súdu, ktoré žalovaný považuje za nesprávne, rovnako nie je možné identifikovať, v čom spočíva nesprávnosť právneho posúdenia. Sťažovateľ len dookola opakuje, že nie je oprávnený preskúmať oprávnenosť výdavkov, ako o nich rozhodol poskytovateľ. Záznamy z administratívnej kontroly boli bez preskúmania automaticky prevzaté správnym orgánom, ktorý neskúmal ich opodstatnenosť, ale na ich základe konštatoval porušenie verejnoprávneho predpisu. Pokiaľ sťažovateľ tvrdil, že nebol vecne príslušným orgánom na zisťovanie porušenia pravidiel vo verejnom obstarávaní, nič mu nebránilo, aby podal podnet na Úrad pre verejné obstarávanie. Táto otázka by mala povahu predbežnej otázky, nevyhnutnej pre meritórne rozhodnutie. Z uvedených dôvodov žalobca navrhol, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť odmietol.

29. Sťažovateľ v replike k vyjadreniu žalobcu uviedol, že rozsudok mu bol doručený dňa 30.1.2020 a vo vzťahu k meritu veci poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1Sžfk/49/2018 zo dňa 28.4.2020.

V.

Posúdenie kasačného súdu

30. Dňa 1. januára 2021 nadobudla účinnosť novela Ústavy Slovenskej republiky, ústavný zákon č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, ktorou bol zriadený Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (čl. 143 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky). K 1. augustu 2021 prevzal Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú agendu správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v správnom súdnictve, vrátane prerokúvanej veci (čl. 154g ods. 4, 5 a 6 Ústavy v spojení s § 101e ods. 1 a 2 a § 8a ods. 1 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov). V súlade s rozvrhom práce Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky na rok 2021 bola prerokúvaná vec pridelená náhodným výberom na rozhodnutie senátu 3S a bola v kasačnom konaní vedená pod pôvodnou spisovou značkou.

31. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) po tom, čo zistil, že kasačná sťažnosť bola podaná riadne a včas (§ 443 SSP a § 444 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 SSP), smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je prípustná (§ 439 SSP), má predpísané náležitosti (§ 445 ods. 1 SSP a § 57 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok z dôvodov a v rozsahu uvedenom v podanej kasačnej sťažnosti (§ 440 SSP, § 441 SSP a § 453 SSP) a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je nedôvodná.

32. Vo vzťahu k povahe podanej kasačnej sťažnosti kasačný súd uvádza, že sťažovateľ vo veľkej miere len zopakoval opis skutkového stavu, pričom v časti sa stotožnil so závermi správneho súdu. Kasačný súd teda skúmal naplnenie podmienky uvedenej v § 440 ods. 2 SSP, podľa ktorého dôvod kasačnej sťažnosti uvedený v odseku 1 písm. g) až i) sa vymedzí tak, že sťažovateľ uvedie právne posúdenie veci, ktoré pokladá za nesprávne, a uvedie, v čom spočíva nesprávnosť tohto právneho posúdenia. Uvedené ustanovenie vyžaduje, aby sťažovateľ v kasačnej sťažnosti priamo reagoval na právne posúdenie správneho súdu, čo sťažovateľ výslovne neurobil. Vzhľadom na to, že kasačnou sťažnosťou ale vecne reagoval na dôvody uvedené v rozhodnutí správneho súdu, kasačný súd kasačnú sťažnosť neodmietol podľa § 439 ods. 3 SSP, ale ju vecne preskúmal. Rovnako kasačný súd nepristúpil k odmietnutiu kasačnej sťažnosti z dôvodu, že sťažovateľ v kasačnej sťažnosti neuviedol označenie dátumu, kedy mu bol napadnutý rozsudok doručený, a to za prvé z dôvodu, že sťažovateľ tento údaj doplnil a za druhé, že takýto postup považuje za príliš formalistický. Hoci je označenie údaj, kedy napadnuté rozhodnutie bolo sťažovateľovi doručené povinnou náležitosťou kasačnej sťažnosti podľa § 445 ods. 1 písm. b) SSP, ide o údaj, ktorý si kasačný súd vie overiť zo súdneho spisu.

33. Sťažovateľ uviedol, že Žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov č. 27120230103/Z01 zo dňa 6.3.2013 bola doručená v roku 2013 a dátum zaslania Záznamu z administratívnej kontroly je bezpredmetný. Podstatu problému, ktorý kasačný súd vydedukoval je to, že na splnenie podmienky ustanovenej v § 24e ods. 2 zákona č. 528/2008 Z. z. je postačujúce zaslanie Žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov. K tomu kasačný súd uvádza, že správny súd v odôvodnení rozhodnutia uviedol, že nemohol bezpredmetnosť zaslania tohto záznamu posúdiť, keďže v administratívnom spise nebol dôkaz o jeho doručení. Skutočnosť, že žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov doručená bola, správny súd nijakým spôsobom nespochybňoval. To, čo správny súd nemohol posúdiť sa týka práve Záznamu z administratívnej kontroly, keďže z administratívneho spisu nevyplýva, že by tento dokument žalobcovi bol zaslaný. Rovnako zo Žiadosti o vrátenie nevyplýva, že by jej prílohou bol takýto Záznam z administratívnej kontroly.

34. Podľa § 24e ods. 2 zákona č. 528/2008 Z. z. ak sa na základe záverov administratívnej kontroly má začať konanie podľa všeobecného predpisu o správnom konaní, riadiaci orgán vyžaduje od kontrolovaného subjektu v lehote určenej riadiacim orgánom písomné vyjadrenie k záverom administratívnej kontroly; k záznamu sa priložia doklady a iné písomnosti vzťahujúce sa k predmetu administratívnej kontroly.

35. Poskytovateľ vypracoval viaceré Záznamy z administratívnej kontroly podľa § 24e ods. 1 zákona č. 528/2008 Z. z. (účinného do 31.10.2014), pričom predmetné kontroly prebiehali vo viacerých obdobiach. Dôvodová správa k zákonu č. 57/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení zákona č. 266/2009 Z. z. a o zmene a doplnení niektorých zákonov k § 24e uvádza nasledovné: „Zamestnanci riadiaceho orgánu sú povinní informovať prijímateľa so závermi administratívnej kontroly. Rozsah a forma informovania je v pôsobnosti riadiaceho orgánu, je však nevyhnutné, aby bol prijímateľ informovaný o uvedených záveroch preukázateľným spôsobom. V prípade ak na základe administratívnej kontroly má začať správne konanie je nevyhnutné, aby riadiaci orgán preukázateľným spôsobom oboznámil kontrolovaný subjekt so závermi administratívnej kontroly, vyžiadal jeho vyjadrenie a vyporiadal sa s potenciálnymi námietkami zo strany kontrolovaného subjektu. V prípade zistenia porušenia podmienok zakotvených v zmluvných dokumentoch alebo všeobecne záväzných právnych predpisov alebo v prípade nesplnenia povinností uloženej kontrolovaného subjektu je riadiaci orgán oprávnený pozastaviť financovanie projektu, zamietnuť žiadosť o platbu, alebo znížiť výšku žiadaných výdavkov, alebo posúdiť žiadané výdavky v žiadosti o platbu ako neoprávnené alebo postupovať podľa ďalších relevantných ustanovení tohto zákona, napríklad odstúpiť od zmluvy.“

36. Zo samotného znenia dôvodovej správy je zrejmé, že zákonodarca mal v úmysle zakotviť povinnosť pre riadiace orgány, aby o záveroch administratívnej kontroly kontrolovaný subjekt vhodným spôsobom upovedomili. Predpokladom pre začatie správneho konania teda nie je len formálne zaslanie Žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov, ale aj skutočnosť, že prijímateľ je oboznámený so závermi administratívnej kontroly a má možnosť sa k nim vyjadriť. Z uvedeného teda dôvodne plynie záver, ku ktorému dospel aj správny súd, že nebolo možné zaoberať sa podstatou veci, a teda či žalobca porušil finančnú disciplínu, keďže z administratívneho spisu nevyplýva, či žalobcovi boli tieto závery oznámené, t. j. či boli splnené procesné podmienky pre začatie správneho konania a

následné vydanie prvostupňového rozhodnutia, ktoré samo o sebe len prevzalo závery zo záznamov z administratívnych kontrol.

37. V danom prípade zaslanie Žiadosti o vrátenie finančného príspevku, ktoré konštatuje porušenie pravidiel verejného obstarávania, nie je postačujúce pre to, aby bolo možné konštatovať, že žalobcovi bolo oznámené, čo v procese poskytnutia nenávratného finančného príspevku porušil. Všeobecne platí, že ak sú v zmysle kontrolných predpisov zistené porušenia zákonných predpisov, má mať kontrolovaný subjekt právo, aby sa k nim vyjadril. Nemusí ísť priamo o formálne zaslanie Záznamu z administratívnej kontroly, ak by takýto kontrolný záznam obsahoval informácie relevantné pre ďalšie konanie (napr. trestné, kedy ich poskytnutím by mohol zmariť účel trestného konania), avšak je potrebné, aby žalobca, ako účastník správneho konania, disponoval informáciou o tom, prečo a na základe akých zistení správny orgán rozhodol o tom, že porušil finančnú disciplínu. Nie je možné bez ďalšieho konštatovať, že zaslanie Žiadosti o vrátenie príspevku je postačujúce, keďže prijímateľ ani sám nemusí mať vedomosť o tom, čo vlastne porušil. Takáto prax by bola v hrubom rozpore s povinnosťou správneho orgánu postupovať v konaní v úzkej súčinnosti s účastníkmi konania (§ 3 ods. 2 Správneho poriadku). V tejto súvislosti kasačný súd poukazuje na nález Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 183/2019 z 11.2.2020, v zmysle ktorého pri každej zákonom regulovanej činnosti musí štátny orgán uplatňovať a rešpektovať garancie ochrany základných práv v rozsahu a v povahe, ktorá zodpovedá uvedenej činnosti. Správny orgán teda nemôže opomínať svoje povinnosti, ktoré mu zo zákona vyplývajú, pričom bez ďalšieho musí mať na zreteli, že rozhoduje o právach a právom chránených záujmoch fyzických a právnických osôb, t. j. v tomto prípade obce, ktorá hospodári s určitým rozpočtom, ktorý môže byť výsledkom takéhoto konania dotknutý.

38. Sťažovateľ ďalej konštatoval, že v rámci dokazovania vychádzal zo Záznamov z administratívnej kontroly, ktoré považoval za jeden z najdôležitejších dôkazných prostriedkov, pričom neposudzoval kompetentnosť poskytovateľa pri poskytovaní NFP a pri následnom vykonávaní kontroly. Skrátené povedané, prvostupňový orgán sa plne stotožnil so záverom iného správneho orgánu, na podklade ktorého vydal rozhodnutie bez toho, aby vôbec skúmal povahu a zákonnosť tohto podkladu pre rozhodnutie, s čím sa odvolací orgán (sťažovateľ) v plnej miere stotožnil. Kasačný súd pripomína, že podľa § 31 ods. 12 zákona o rozpočtových pravidlách sa ukladanie a vymáhanie odvodu, penále a pokuty riadi všeobecnými predpismi o správnom konaní. Nakoľko tak prvostupňový orgán, ako aj sťažovateľ, postupujú v zmysle Správneho poriadku, sú v rámci dokazovania povinní plne rešpektovať ustanovenia tohto zákona a postupovať v súlade so základnými pravidlami konania. Akýkoľvek správny orgán, ktorý svojim rozhodnutím ukladá povinnosť účastníkovi konania nemôže tvrdiť, že bez ďalšieho len „prevzal“ závery iného správneho orgánu. Tieto závery sú plne v súlade s judikatúrou Najvyššieho súdu SR, ktoré formuloval napr. v uznesení z 25. apríla 2018, sp. zn. 6Sžfk/15/2018, č. R 53/2018. Kasačný súd poukazuje na bod 40 uvedeného uznesenia, v ktorom je okrem iného uvedené, že „Protokol o výsledku dodržiavania zákona č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ako i zápisnica o jeho prerokovaní v prípade, ak kontrolovanému subjektu neukladajú práva a povinnosti, sú iba podkladovým materiálom pre prípadné rozhodnutie o uložení sankcie za spáchanie správneho deliktu na úseku verejného obstarávania (§ 149 citovaného zákona). Tieto správne akty nie sú spôsobilé zasiahnuť do práv a povinností kontrolovaného subjektu, pretože majú iba predbežnú povahu, a preto nepodliehajú súdnemu prieskumu. Až v prípade, ak správny orgán zvolí na základe zistení z kontroly zákonom predpísaný postup (podľa § 27a zákona č. 528/2008 Z.z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení neskorších predpisov) a vyvodí z kontrolných zistení pre žalobcu sankčný postih, bude rozhodnutie o uložení pokuty ako aj postup správneho orgánu tomuto rozhodnutiu predchádzajúci, preskúmateľný súdom, pretože až týmto rozhodnutím dôjde k zásahu do práv a povinností žalobcu.“. K použiteľnosti judikatúry Najvyššieho súdu SR kasačný súd poukazuje tiež na svoje uznesenie z 24. novembra 2021, sp. zn. 2Sžfk/45/2020, bod 21.

39. K sťažovateľovmu poukazu na rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1Sžfk/49/2018, zo dňa 28.4.2020 kasačný súd uvádza, že nie je povinný prihliadať na námietky, resp. argumenty, ktoré mu boli zaslané po lehote na podanie kasačnej sťažnosti. Napriek tomu, závery tohto rozsudku by nebolo možné aplikovať na prejednávajúcu vec, keďže v tomto rozhodnutí bolo správne súdu vytknuté, že časť napadnutého rozsudku je vnútorne protirečivá, lebo správny súd pripúšťal na viacerých miestach duplicitu preskúmaného rozhodnutia a nevysporiadal sa so všetkými tvrdeniami sťažovateľa.

Naopak v predmetnej veci neexistuje nič, čo by sa rozsudku správneho súdu dalo vytknúť. Práve naopak, správny súd sa vysporiadal so všetkými, pre vec podstatnými argumentmi oboch strán a keďže zrušil napadnuté rozhodnutia správnych orgánov, v odôvodnení rozhodnutia im dal aj návod, ako majú v konaní ďalej postupovať.

VI.

Záver

40. Kasačný súd, poukazujúc na vyššie uvedené konštatuje, že správny súd sa v odôvodnení svojho rozhodnutia vysporiadal so všetkými pre vec zásadnými námietkami sťažovateľa, svoje závery formuloval zrozumiteľne a presvedčivo, pričom sťažovateľ v kasačnej sťažnosti neuviedol také relevantné skutočnosti, ktorými by spochybnil vecnú správnosť rozsudku správneho súdu. Dospel preto k záveru, že kasačnú sťažnosť je potrebné podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietnuť.

41. Najvyšší správny súd si záverom dovoľuje formulovať apel na zákonodarcu, aby precíznejšie upravil spôsob vysporiadavania finančných vzťahov, vzniknutých pri poskytovaní NFP, a to s ohľadom na zmiešanú povahu týchto vzťahov. Ide totiž o vzťahy súkromnoprávnej povahy, ktoré sú ale sprevádzané vzťahmi verejnoprávnymi (fáza priznávania nároku na nenávratný finančný príspevok, následne kontrolné vzťahy, administratívne vymáhanie nárokov z porušenia súkromnoprávnej zmluvy a pod.). Uvedené sa žiada z dôvodu predvídateľnosti právnej úpravy pre adresátov právnych noriem, a teda z hľadiska ich právnej istoty by bolo vhodné, aby poskytovanie príspevkov nebolo roztrieštené do takého obrovského počtu právnych predpisov, v ktorých má aj skúsený právnik problém sa vyznať. Rovnaký apel si Najvyšší správny súd dovoľil vyjadriť aj v uznesení sp. zn. 5Sfk/101/2022.

42. O nároku na náhradu trov kasačného konania rozhodol kasačný súd v zmysle § 467 ods. 1 v spojení s § 167 ods. 1 SSP tak, že úspešnému žalobcovi voči žalovanému priznal právo na náhradu trov kasačného konania v plnom rozsahu, pričom o výške náhrady bude rozhodnuté v zmysle § 175 ods. 2 SSP.

43. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu SR pomerom hlasov 3:0 (§ 463 SSP v spojení s § 139 ods. 4 SSP).

Poučenie :

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.